

An  
das Präsidium des Nationalrates,  
alle Bundesministerien,  
alle Sektionen des BKA,  
die Ämter der Landesregierungen und  
die Verbindungsstelle der Bundesländer

Antwort bitte unter Anführung der GZ an die Abteilungs-  
mail

**Betrifft:** Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften vom 6. Mai 2008 in der Rechtssache C-133/06 Parlament / Rat; Zulässigkeit der Schaffung abgeleiteter Rechtsgrundlagen für den Erlass von Rechtsetzungsakten; Rundschreiben

### **I. Ausgangsverfahren und Vorbringen der Parteien**

- (1) Der Europäische Gerichtshof hat sich am 6. Mai 2008 in der Rechtssache C-133/06 zur Frage nach der gemeinschaftsrechtlichen Zulässigkeit der Schaffung abgeleiteter Rechtsgrundlagen für den Erlass von Rechtsetzungsakten geäußert. Da abgeleitete Rechtsgrundlagen in verschiedenen Politikbereichen des Unions- bzw. Gemeinschaftsrechts in der derzeitigen Praxis geschaffen bzw. herangezogen werden, hat das Urteil über den Anlassfall hinausgehende Bedeutung.
- (2) Im gegenständlichen Fall hat das Europäische Parlament, unterstützt von der Kommission, Klage erhoben, die auf die Nichtigkeitserklärung von Art. 29 Abs. 1 und 2 sowie Art. 36 Abs. 3 der Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft gerichtet ist.
- (3) Die strittigen Bestimmungen der Richtlinie sehen vor, dass der Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments mit qualifizierter Mehrheit eine gemeinsame Minimalliste der Drittstaaten, die von den Mitgliedstaaten als sichere Herkunftsstaaten zu betrachten sind, sowie eine gemeinsame Liste sicherer europäischer

Drittstaaten erstellt. Auch die Änderung dieser beiden Listen bedarf der qualifizierten Mehrheit im Rat nach Anhörung des Parlaments.

- (4) Nach Ansicht des Parlaments hätten diese Bestimmungen für die Erstellung der genannten Listen das Mitentscheidungsverfahren vorsehen müssen, bei dem das Parlament als Mitgesetzgeber beteiligt ist. Der Rat habe rechtswidrig in einer Maßnahme des abgeleiteten Rechts – der Richtlinie – Rechtsgrundlagen geschaffen, die es ihm erlaubten, diese Listen zu erstellen, und damit einen „Rechtsetzungsvorbehalt“ für sich in Anspruch genommen.
- (5) Dabei hat das EP vier Klagegründe vorgebracht: Verstoß gegen Art. 67 Abs. 5 erster Gedankenstrich EGV, fehlende Zuständigkeit des Rates, Verstoß gegen die Pflicht zur Begründung der angefochtenen Bestimmungen und Nichtbeachtung der Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit.
- (6) Der Rat macht dagegen geltend, der Rückgriff auf abgeleitete Rechtsgrundlagen sei eine bewährte, durch keine Bestimmung des EG-Vertrags verbotene gesetzgeberische Technik. Die Empfindlichkeit dieses Politikbereichs mache es erforderlich, schnell und wirksam auf Veränderungen der Situation in den betreffenden Drittstaaten zu reagieren. Schließlich lägen die Voraussetzungen des Art. 67 Abs. 5 EG für den Übergang zum Mitentscheidungsverfahren nicht vor.
- (7) Der Rat hat nicht vorgebracht, dass die angefochtenen Bestimmungen dahin umzuqualifizieren seien, dass es sich um Bestimmungen handele, auf deren Grundlage er sich vorbehalten habe, spezifische Durchführungsbefugnisse unmittelbar auszuüben. Die Frage einer möglichen Umqualifizierung der angefochtenen Bestimmungen, um davon ausgehen zu können, dass der Rat Art. 202 dritter Gedankenstrich EG angewendet hat, war für den EuGH daher nicht zu beurteilen.

## **II. Urteilsbegründung**

- (8) Den ersten beiden Klagegründen hat der EuGH stattgegeben und festgestellt, der Rat habe dadurch, dass er für die zukünftige Erstellung gemeinsamer Listen sicherer Staaten nur die Anhörung des Parlaments und nicht das Mitentschei-

dungsverfahren (wie in Art. 67 Abs. 5 EG vorgesehen) vorsah, die ihm durch den Vertrag zugewiesenen Befugnisse im Bereich der Asylpolitik überschritten.

- (9) In den Rn. 44 und 54 – 60 seines Urteils begründet der Gerichtshof seine Entscheidung wie folgt:
- (10) Gemäß Art. 7 Abs. 1 UAbs. 2 EG darf jedes Organ nur nach Maßgabe der ihm im EG-Vertrag zugewiesenen Befugnisse handeln. Die Grundsätze über die Willensbildung der Gemeinschaftsorgane sind im Vertrag festgelegt und stehen nicht zur Disposition der Mitgliedstaaten oder der Organe selbst.
- (11) Würde einem Organ die Möglichkeit zur Schaffung abgeleiteter Rechtsgrundlagen gegeben, sei es im Sinne einer Verschärfung oder einer Erleichterung der Modalitäten des Erlasses eines Rechtsakts, so liefere dies darauf hinaus, ihm eine Rechtsetzungsbefugnis zu verleihen, die über das im Vertrag vorgesehene Maß hinausginge. Ihm würde damit auch erlaubt, gegen den Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts zu verstoßen, der gebietet, dass jedes Organ seine Befugnisse unter Beachtung der Befugnisse der anderen Organe ausübt.
- (12) Der Erlass abgeleiteter Rechtsgrundlagen kann auch nicht mit Erwägungen gerechtfertigt werden, die an die politische Sensibilität des betreffenden Bereichs oder an das Streben nach Sicherstellung der Wirksamkeit eines Gemeinschaftshandelns anknüpfen.
- (13) Auch das Bestehen einer früheren Praxis in Form der Schaffung abgeleiteter Rechtsgrundlagen kann nicht mit Erfolg geltend gemacht werden. Selbst wenn man die Existenz einer solchen Praxis unterstellt, vermag sie nämlich Regeln des Vertrags nicht abzuändern und kann folglich kein Präjudiz schaffen, das die Organe bindet.
- (14) Das von der Richtlinie für die Erstellung der Listen geschaffene Verfahren unterscheidet sich jedoch von dem im Vertrag (Art. 67 EG) vorgesehenen Verfahren. Daher hat der Rat dadurch, dass er abgeleitete Rechtsgrundlagen in die Richtlinie eingefügt hat, seine ihm durch den Vertrag verliehenen Befugnisse überschritten. Unter diesen Umständen erklärt der Gerichtshof die angefochtenen Bestimmungen für nichtig.

### **III. Hinweise auf die zulässige Vorgehensweise: Beteiligung des EP und Durchführungsvorbehalt**

- (15) Der EuGH hat sich auch zur Art der Beteiligung des Europäischen Parlaments an der Rechtsetzung geäußert. Strittig war nämlich, ob die für die Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens in Art. 67 Abs. 5 EG genannte Voraussetzung erfüllt ist, dass nämlich der Rat bereits Gemeinschaftsvorschriften erlassen hat, in denen die gemeinsamen Regeln und die wesentlichen Grundsätze für die in Art. 63 Abs. 1 Nr. 1 und 2 Buchst. a EG angesprochenen Bereiche festgelegt sind. Dies ist gemäß EuGH der Fall, so dass in Zukunft für diesen Bereich das Mitentscheidungsverfahren anzuwenden ist.
- (16) In Bezug auf die zukünftige Erstellung von Listen sicherer Staaten und ihre Änderungen hat der EuGH festgehalten, dass der Rat beim Erlass der angefochtenen bzw. aufgehobenen Vorschriften die Möglichkeit hatte, sich die Durchführung im Einklang mit Art. 202 dritter Gedankenstrich EG bzw. der dazu ergangenen Rechtsprechung vorzubehalten, wenn es sich bei den Listen um für den zu regelnden Bereich nicht wesentliche Vorschriften der Richtlinie handele und diese einen spezifischen Fall betreffen (vgl. zuletzt Rs. C-257/01 vom 18. Jänner 2005, Kommission/Rat).
- (17) Der Rat kann sich nämlich nach Art. 202 dritter Gedankenstrich EG nur in spezifischen, besonders begründeten Fällen vorbehalten, Durchführungsbefugnisse selbst auszuüben, ansonsten werden diese der Kommission übertragen. (Grundsätzlich haben die Mitgliedstaaten alle für die Durchführung des Unions- bzw. Gemeinschaftsrechts erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, außer es bedarf einheitlicher Bedingungen für die Durchführung.) In einem solchen Fall hätte der Rat darüber hinaus eine hinreichende Begründung des Durchführungsvorbehalts geben müssen.
- (18) Der Rat muss nämlich anhand der Natur und des Inhalts des umzusetzenden Basisrechtsakts eine ordnungsgemäße Begründung für eine Ausnahme von der Regel geben, dass es im System des Vertrags, wenn auf Gemeinschaftsebene Maßnahmen zur Durchführung eines Basisrechtsakts zu treffen sind, Aufgabe der Kommission ist, diese Befugnis auszuüben (Urteil Rs. C-257/01, Kommission/Rat, Randnr. 51).

#### **IV. Generelle Bedeutung des Urteils**

(19) Es ist davon auszugehen, dass die Aussagen des EuGH im ggst. Urteil dafür ins Treffen geführt werden, dass es nicht mehr zulässig sei, abgeleitete Rechtsgrundlagen für den Erlass von Rechtsetzungsakten zu schaffen, die eine Verschärfung oder eine Erleichterung der primärrechtlich vorgegebenen Modalitäten des Erlasses eines Rechtsakts bewirken. Sollte die politische Sensibilität des Bereichs oder das Streben nach Sicherstellung der Wirksamkeit eines Gemeinschaftshandelns eine Entscheidung auf Ebene des Rates erfordern, so wäre daher zu prüfen, ob die Bedingungen für den Vorbehalt der Durchführungsbefugnis (nicht wesentliche Bestimmung der Vorschriften, besondere Begründung anhand Natur und Inhalt des umzusetzenden Basisrechtsakts) vorliegen.

28. Mai 2008  
Für den Bundeskanzler:  
Georg LIENBACHER

**Elektronisch gefertigt**